



PRÉFET DE LA REGION RHÔNE-ALPES

Autorité environnementale

Préfet de Région

**« 5ème programme d'actions régional en vue de la protection des
eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole pour la
région Rhône-Alpes »**

Avis de l'Autorité environnementale

En application des articles L.122-7 et R. 122-21 du code de
l'environnement

Avis PP n° 2014-000900

émis le 5 - MAR. 2014 *h° 328*

DREAL RHONE-ALPES / Service CEPE
5, Place Jules Ferry
69453 Lyon cedex 06

<http://www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr>

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le présent avis a été préparé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Rhône-Alpes, Service Connaissance, Études, Prospective, Évaluation pour le compte de M le préfet de la région Rhône-Alpes, Autorité Environnementale pour le plan-programme concerné, après consultation de M le directeur de l'agence régionale de la santé et de Mmes et MM les préfets territorialement concernés, sur la base du projet de plan/programme et du rapport environnemental dans leur version de janvier 2014.

La directive européenne 91/676/CEE, dite directive « nitrates », relative à la réduction de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole¹ a créé un concept de « zones vulnérables » (*eu égard à des critères de concentration en nitrates dans l'eau ou d'eutrophisation*), dans lesquelles doivent être mis en œuvre des « programmes d'actions » visant à restaurer la qualité des eaux et des milieux aquatiques.

Jusqu'en 2011, ces programmes d'actions étaient en France des programmes départementaux. Désormais, le programme d'action comporte un programme national définissant huit mesures générales² et des programmes régionaux qui en renforcent et/ou précisent les modalités d'application et adoptent des mesures complémentaires spécifiques à certains territoires.

Ces programmes d'actions régionaux en vue de la protection des eaux contre la pollution par les Nitrates d'origine agricole sont soumis à évaluation environnementale et donc à avis de l'autorité environnementale locale (préfet de Région).

L'Autorité Environnementale a été saisie pour avis par la personne publique responsable du plan/programme par courrier du 27 janvier 2014, reçu le même jour.

En vertu du IV de l'article R 122-21, l'avis de l'Autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement porte sur le rapport environnemental et le projet de plan, schéma, programme.

Il est rappelé ici que pour tous les projets, plans ou programmes soumis à étude d'impact ou à évaluation environnementale, une « Autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

L'avis de l'Autorité environnementale est un avis simple. Il ne constitue pas une approbation au sens des procédures d'autorisation préalables auxquelles un plan-programme ou un projet porté par ce document peut être soumis. Il ne dispense pas des autres procédures auxquelles le projet, plan ou programme peut être soumis par ailleurs.

L'avis de l'Autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité du programme, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le programme. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable à cette procédure. Il vise à améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

- (1) Les végétaux absorbent grâce à leurs racines les ions nitrate (NO₃⁻) et les incorporent dans les acides aminés et les protéines. Les nitrates sont apportés aux cultures soit sous forme dite « organique » (déjections animales, décomposition de végétaux) libérant plus ou moins rapidement des nitrates, soit sous forme dite « minérale » immédiatement disponible (engrais). Les nitrates étant solubles dans l'eau, ils sont, lorsqu'ils n'ont pas été assimilés par les plantes, susceptibles d'être transférés vers les eaux de surface et les eaux souterraines. L'organisation mondiale de la santé a fixé une limite de 50mg/l pour la concentration en nitrates admissible dans l'eau destinée à la consommation humaine. Cette valeur a été reprise par la directive nitrates. Voir aussi schéma explicatif en page 13.
- (2) portant, par référence à l'article R.211-81 du code de l'environnement, sur les périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés, les prescriptions relatives au stockage des effluents d'élevage et à l'épandage de ces effluents, les modalités de limitation de l'épandage des fertilisants azotés, les prescriptions relatives à l'établissement de plans de fumure et à la tenue de cahiers d'épandage, la limitation de la quantité maximale d'azote contenu dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement, les conditions particulières de l'épandage des fertilisants azotés, le maintien d'une couverture végétale au cours des périodes pluvieuses et les exigences relatives à la mise en place et au maintien d'une couverture végétale permanente le long de certains cours d'eau.

Avis de l'autorité compétente en environnement

1) Analyse du contexte environnemental du projet de programme d'actions régional :

Très dynamique en termes de population, la région est soumise à forte pression d'artificialisation. Par ailleurs, en raison de facteurs plus proprement géographiques, la proportion du territoire en surface agricole utile s'avère plus faible sur la région Rhône-Alpes (32%) qu'en moyenne nationale (51%).

S'agissant des nitrates d'origine agricole, la région Rhône-Alpes, loin d'être la région française la plus impactée, s'avère toutefois concernée sur une proportion significative de sa surface agricole puisque environ 20 % des communes (569 sur un total de 2874) sont classées en zone dite « vulnérable »³. Ces communes couvrent 43 masses d'eau souterraines et un grand nombre de cours d'eau.

A quelques détails près, il s'agit de zones compactes correspondant à des macro ensembles agricoles et/ou hydro-géologiques.

Les mesures les plus récentes montrent globalement une présence des nitrates encore marquée, avec même une augmentation des teneurs dans les secteurs les moins impactés. Point encourageant, on constate une baisse des teneurs dans les secteurs les plus touchés qui augurent d'une efficacité du dispositif mis en place à leur égard.

Située au carrefour de plusieurs zones biogéographiques, la région est soumise à des climats très contrastés, accentués par un relief varié. Elle présente de ce fait une grande diversité de milieux naturels associée à une biodiversité élevée et à des paysages souvent remarquables voire exceptionnels.

Une majorité de ces enjeux relatifs à la biodiversité est en interaction forte avec les pratiques agricoles, bon nombre d'habitats naturels remarquables en étant d'ailleurs directement résultants.

On notera aussi, s'agissant des contraintes pesant sur l'agriculture, le fait que la région Rhône-Alpes, de par ses caractéristiques, se trouve davantage soumise aux « handicaps naturels » comme en témoigne l'importance de la part financière affectée par le programme de développement rural à la compensation de ces handicaps.

Dans le domaine de l'eau, elle bénéficie d'une ressource abondante et variée mais aussi très exploitée et inégalement répartie.

2) Analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient :

On notera, en préambule, que le projet de programme transmis correspond à un projet d'arrêté. Pour des raisons d'adéquation juridique, son contenu ne comporte donc pas le niveau de détail que l'on trouve sur les supports habituels de présentation des plans et programmes⁴, notamment en ce qui concerne la justification des choix et la détermination des seuils retenus, précisions qui, dans le cas présent, ont donc vocation à figurer au rapport environnemental.

S'agissant de la composition du dossier, et puisque le programme d'actions régional vient en

(3) somme à laquelle il conviendrait, en toute rigueur, d'ajouter les fractions de communes dont moins de 30 % du territoire est concerné par cette problématique.

(4) dont on notera qu'ils sont éminemment variables en fonction du cadre réglementaire des divers plans et programmes soumis à l'avis de l'autorité environnementale.

complément du programme d'actions national, l'autorité environnementale recommande de joindre ce dernier (*sous sa forme consolidée et accompagné de l'avis de l'autorité environnementale qui y est relatif*) au dossier mis à disposition du public.

Comme le prescrit l'article L 122-6 du code de l'environnement, le dossier comporte un rapport environnemental dont le but est d'identifier, de décrire et d'évaluer les effets notables que peut avoir le 5^{ème} programme d'actions régional de lutte contre la pollution par les nitrates d'origine agricole pour Rhône-Alpes (PAR Rhône-Alpes).

Ce rapport, dont la composition respecte l'esprit de celle prévue par l'article R122-20 du code de l'environnement, comporte en introduction des informations utiles pour apprécier le cadre dans lequel s'est déroulée la conception du programme et justifie la structure retenue pour le rapport.

A cet égard, l'auteur du rapport signale qu'à son sens, le fait de positionner le résumé non technique est tête de document ne serait pas conforme à l'article R122-20. Il est vrai que cet article le cite en fin de liste des volets exigés, mais l'autorité environnementale partage sur le fond l'idée que ce document, tel qu'il est positionné dans le rapport, est plus facile à consulter et donc plus utile pour le lecteur pressé. Sur la forme, le résumé présenté est concis, bien illustré et pédagogiquement intéressant.

Plus dans le détail, le corps du rapport environnemental fourni appelle les observations suivantes :

a) il comporte un rappel clair et agréablement pédagogique du **contenu du programme** qui fait bien apparaître l'emboîtement des mesures entre le programme d'actions régional et le programme d'actions national⁵.

Comme attendu (1^{er} alinéa de l'article R122-20 du code de l'environnement), il comporte aussi une **analyse de l'articulation avec les plans et programmes** avec lesquels le plan d'actions régional Rhône-Alpes est susceptible d'être en interrelation.

Pour ce faire, parmi les plans et programmes visés à l'article R122-17 du code de l'environnement, l'auteur du rapport en cite 6 (liste incomplète, mais l'oubli est réparé car il produit plus loin un tableau complet). Il s'agit à l'évidence des plus pertinents⁶ auxquels sont ajoutés plusieurs documents de statuts variés (*de façon très pertinente, le plan régional santé environnement, mais aussi le PDRH qui correspond à la précédente génération de programme opérationnel ou encore les plans de protection de l'atmosphère ...*).

On notera au passage que l'auteur du rapport environnemental, parmi les divers niveaux de documents d'urbanisme, a opté pour l'analyse de l'articulation avec les schémas de cohérence territoriale, ce qui correspond déjà à un niveau d'approfondissement significatif en raison du nombre de SCoT concernés. Dans ce contexte, il a choisi de ne développer qu'une seule analyse de compatibilité (*avec le SCoT de la Communauté agglomération Portes de l'Isère*) en arguant, par un raccourci un peu hardi, d'une extrapolation possible aux autres SCoT concernés. Plus sur le fond, des interactions existent nécessairement entre l'évolution des surfaces affectées à l'agriculture et les pratiques agricoles et donc les pollutions par les Nitrates d'origine agricole, mais cette prise en compte nécessiterait une étude conséquente, pas nécessairement proportionnée au programme.

S'agissant du développement analysant l'**articulation avec le PO FEDER/FSE**, on notera au passage que les objectifs de la version du PO prise en compte ne semblent pas correspondre à ceux qui apparaissaient dans le dossier de PO qui a été soumis à avis de l'autorité environnementale.

(5) dont il aurait toutefois été intéressant de rappeler, un peu plus dans le détail, certains éléments spécifiques de contenu sur lesquels rebondit le programme d'actions régional (cas par exemple du niveau d'apport de fertilisants autorisé pour les cultures intermédiaires pièges à Nitrates).

(6) à noter que la non prise en compte des chartes de parcs naturels régionaux (alinéa 10 du R122-17) pourrait toutefois être débattue au regard du contenu précis de certaines chartes.

En ce qui concerne le schéma régional climat air énergie (SRCAE), le rapport, qui aurait dû rappeler que le SRCAE Rhône-Alpes n'est pas approuvé, pointe le fait que le PAR Rhône-Alpes, du fait de sa recommandation de fractionnement des apports de fertilisant, induit une augmentation des interventions de terrain et donc des consommations énergétiques mais ne fournit pas d'élément quantitatif permettant, en valeur relative de consommation, de savoir s'il s'agit d'un effet significatif. Il évoque aussi un effet en terme de diminution de la consommation d'engrais azotés qui correspond à l'un des objectifs du projet de SRCAE (objectif fixé : -25 % à l'horizon 2020) pour conclure à une compatibilité tout en laissant supposer, à travers les lignes, que son effet serait en réalité limité (« *Les quantités totales d'engrais azotés ne sont pas directement impactées par le PAR : le PAR amène un fractionnement de la dose mais non un plafonnement.* »). S'agissant de l'objectif SRCAE de maintien des surfaces agricoles, il ne rend peut être pas suffisamment compte du fait que les choix effectués dans le cadre du PAR Rhône-Alpes traduisent à l'évidence le souci d'éviter que les exigences formulées puissent avoir des effets négatifs sur ce point.

S'agissant du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le rapport pointe le fait que les exigences concernant les abords des cours d'eau auront un effet positif en terme de maintien des corridors écologiques. Il aurait été intéressant à cette occasion, de bien faire la part des choses entre les effets de la réglementation générale, du plan d'actions national et du plan d'actions régional.

Le développement relatif au PDRH (programme de développement rural hexagonal), fait référence à une version de programme qui aura, en Rhône-Alpes, vocation à faire place sous peu au **programme de développement rural régional FEADER Rhône Alpes 2014-2020** dont le projet est actuellement en cours de consultation et qui aurait utilement pu être pris en compte, d'autant plus que le rapport, sur la base d'une prise en compte du PDRH, pointe une incompatibilité potentielle⁷.

L'analyse de cohérence avec le plan régional de l'agriculture durable Rhône-Alpes (PRAD) conclut positivement, ce qui est logique vu que le volet 3 (« *élaborer le programme d'actions régional des zones vulnérables nitrates* ») de l'action 21 (« *développer des pratiques favorables à la qualité de l'eau dans les zones de »pollution diffuse* ») du PRAD vise directement l'établissement du PAR Rhône-Alpes.

S'agissant du Plan régional santé environnement (PRSE2), le rapport fait valoir, à juste titre, l'amélioration de la qualité de l'eau potable résultant de la mise en œuvre du PAR Rhône-Alpes mais aurait également pu aborder, dans ce chapitre, l'interaction potentielle de celui-ci avec l'objectif de lutte contre l'ambrosie visé au PRSE (action 10).

b) L'état initial :

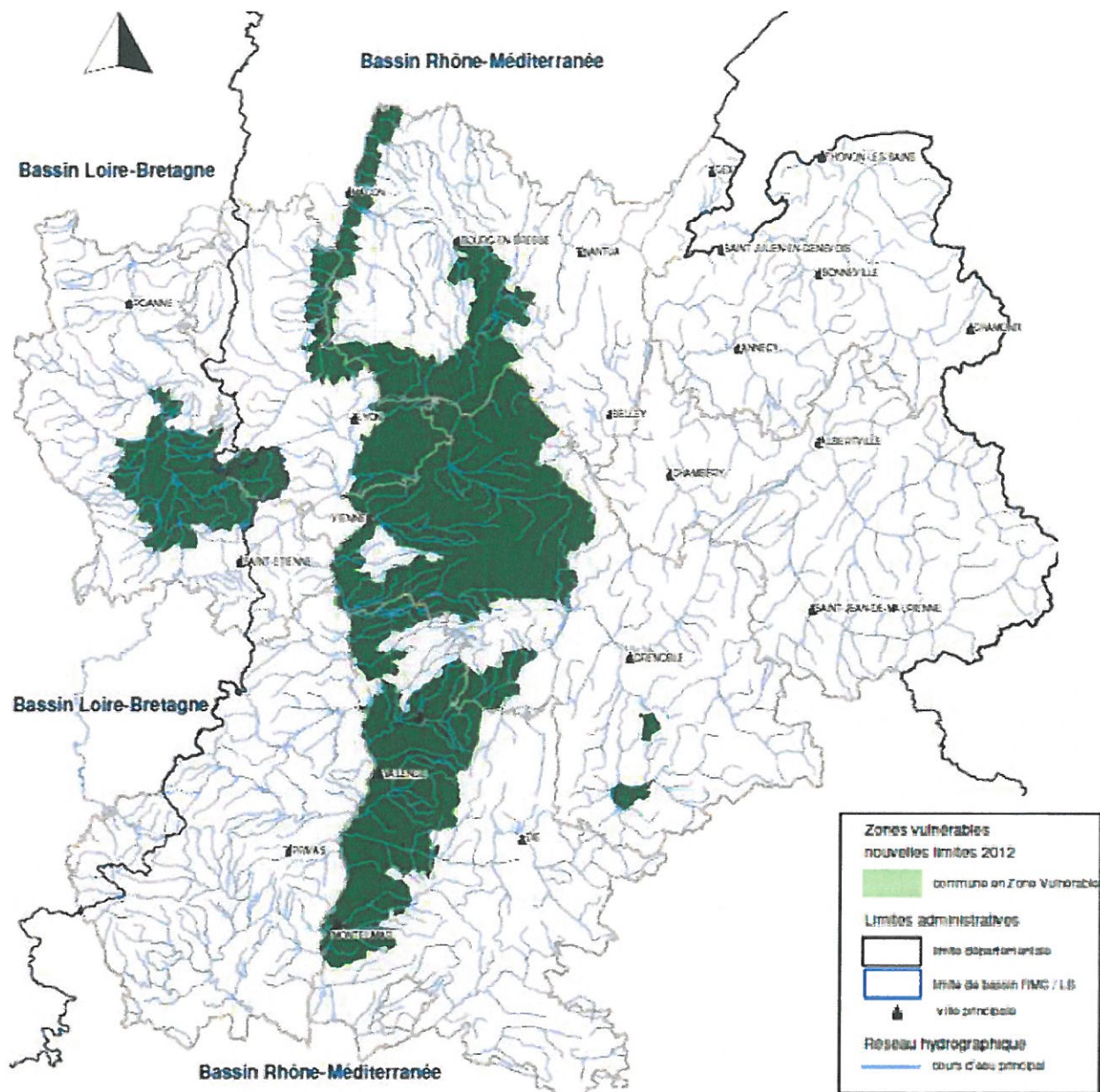
L'état initial est introduit par un pertinent rappel des éléments liés à la génération précédente de plans d'actions nitrates, qui permet de constater une évolution du contour des zones vulnérables nitrates et est l'occasion de présenter le protocole de définition utilisé.

Il précise aussi le mode de définition des zones d'actions renforcées (ZAR)⁸.

D'un point de vue général, la zone d'étude retenue correspond au zonage retenu pour le programme d'actions, ce qui supposerait qu'aucun effet de report sur des zones extérieures au zonage n'est susceptible de se produire, ce qui, dans l'absolu, ne peut être démontré.

(7) « *La PAC peut avoir un impact négatif sur l'évolution des successions culturales, en favorisant, à travers les montants aidés, le développement des grandes cultures au détriment des prairies par exemple. Le découplage partiel des aides du 1^{er} pilier de la PAC, a pu atténuer cet effet non souhaité avec la réorientation d'aides en faveur des exploitations herbagères par la mise en place de droits à paiement unique (DPU) herbe. Les mesures prises par le programme d'actions régional seront insuffisantes pour atteindre les objectifs de la DCE notamment si la PAC conduit à l'avenir à des évolutions augmentant les risques de perte d'azote, en favorisant par exemple les grandes cultures, compte-tenu de son influence sur l'avenir des productions agricoles.* »

(8) *qui, compte tenu des situations particulières à gérer, aurait peut être mérité plus ample développement (cas par exemple des périmètres empiétant sur des communes situées hors zones vulnérables, ou encore, cas des captages excédant le seuil des 50mg/l mais desservant moins de 50 personnes ou fournissant moins de 10 m3/jour).*



Les « zones vulnérables »

S'ensuit un utile bilan des 4^{èmes} programmes d'actions départementaux nitrates, duquel l'auteur du rapport tire plusieurs enseignements intéressants pour l'établissement du 5^{ème}, dont le caractère inadapté de beaucoup d'indicateurs, les disparités dans la mise en œuvre entre les divers départements et une application pas toujours rigoureuse de certaines mesures⁹.

S'agissant des thématiques environnementales, il établit, de façon pertinente, 3 niveaux distincts de prise en compte en fonction de l'interrelation du PAR Rhône-Alpes avec la thématique¹⁰. Un bémol toutefois en terme d'affichage des priorités, le fait de positionner la thématique « santé humaine » en catégorie 2 n'apparaît pas nécessairement cohérent avec l'objet du programme, dans la mesure où celui-ci accorde une importance majeure à la préservation de la qualité des eaux de consommation humaine, particulièrement apparente en ce qui concerne le concept de zone d'actions renforcées, lesquelles sont bien ciblées sur des captages AEP.

(9) *couverture hivernale des sols, implantation de bandes enherbées, établissement et suivi du plan prévisionnel de fumure azotée ;*

(10) *on notera au passage que la thématique « énergie » y apparaît comme intégrée à la thématique « air ». La thématique « agriculture » n'apparaît pas dans la liste. On notera toutefois que ces deux sujets sont en réalité traités à part entière dans le corps de l'état initial, qui ne reprends pas exactement la structure thématique qu'il présente en introduction.*

On notera que l'état initial comporte un volet « agriculture et pratiques agricoles » à la fois bien documenté et suffisamment vulgarisé. Il fait apparaître, sans concession, l'état des pratiques relevées, département par département, eu égard aux 4^{èmes} programmes d'actions départementaux nitrates (cf. pages 149 et 150 du rapport environnemental).

L'analyse des tendances d'évolutions est regroupée à la fin de l'état initial. La tendance dégagée apparaît plutôt optimiste en ce qui concerne l'évolution des doses d'engrais apportées. Empiétant sur l'objet du chapitre relatif à l'analyse des impacts, il annonce un certain nombre d'effets positifs du projet de PAR Rhône-Alpes avec toutefois un bémol en ce qui concerne la qualité de l'air¹¹.

En conclusion, cet état initial, pertinent et documenté, apparaît proportionné et d'un niveau de précision adapté à l'échelle du programme d'actions régional présenté.

c) l'exposé de la justification des choix opérés (alinéa 4 de l'article R122-20 du code de l'environnement), regroupé avec celui **des solutions de substitution** (alinéa 3 de l'article R122-20 du code de l'environnement) est l'occasion de rappeler les conditions d'établissement du programme et notamment les modalités de concertation adoptées.

Le protocole de justification est structuré mesure par mesure. Il met en compétition pour la plupart d'entre elles, plusieurs solutions représentatives des alternatives raisonnablement envisageables. Les arguments traduisent l'incertitude de certaines données scientifiques, la multiplicité des facteurs à prendre en compte et donc la complexité des choix mais aussi le souci d'éviter les effets indésirables et la volonté de compromis des porteurs du projet de programme, ces derniers s'étant, à l'évidence, significativement impliqués dans la rédaction de cette partie du rapport environnemental.

La rigueur et la transparence de ce volet du rapport environnemental, que l'on aimerait retrouver pour tous les plans et programmes, constituent un point fort du rapport.

e) L'analyse des effets (alinéa 5-a de l'article R122-20 du code de l'environnement). Très pédagogique, cette partie du rapport poursuit et complète la justification précédente. Elle constitue même, pour certains aspects, un premier mode d'emploi des mesures retenues par le programme, aboutissant à des préconisations destinées à faciliter la mise en œuvre de celles-ci.

On notera que ce développement est l'occasion, puisque, pour les raisons précédemment évoquées, ces éléments ne figurent pas dans le projet de programme lui-même, de présenter très clairement et département par département, les véritables évolutions par rapport aux contraintes précédemment en vigueur.

Cette analyse comporte trois niveaux : le premier correspond à l'analyse des effets des mesures sur l'ensemble de la zone dite « vulnérable », le second correspond à une analyse des effets plus localisés dans les zones d'actions renforcées et un troisième, qui ambitionne de caractériser l'effet thème environnemental par thème environnemental de l'ensemble des mesures.

Cet ensemble bien cohérent et très détaillé correspond à un effort d'évaluation tout à fait appréciable.

Il met en exergue des **effets majoritairement positifs** en ce qui concerne la maîtrise des nitrates d'origine agricole, mais aussi s'agissant par exemple :

- de la pratique des CIPAN¹², l'amélioration des teneurs organiques et plus généralement de l'état des sols, la protection des sols contre l'érosion, l'amélioration du bilan des émissions de gaz à effet de serre du fait de la séquestration de carbone associée aux CIPAN ou encore la concurrence avec les espèces indésirables ;
- de l'usage des légumineuses, annoncé comme limitant les nécessités d'apport d'engrais azotés minéraux ;

(11) Concentration des périodes d'épandage durant des saisons jugées propices aux pics de pollutions.

(12) Cultures intermédiaires pièges à nitrates

- des dérogations à l'obligation de couvert, annoncées comme évitant les interventions dans les parcelles à des dates inopportunes du point de vue des sols ;
- des dérogations aux dates limites de destruction, annoncées comme pouvant permettre de lutter contre l'infestation par des plantes indésirables et donc potentiellement réduire l'usage des produits phytosanitaires ;
- du couvert permanent le long des cours d'eau et plans d'eau, le fait qu'il s'avère globalement vertueux pour l'ensemble des thématiques environnementales (*corridors biologiques, milieux aquatiques, qualité des eaux*). Toutefois, on notera que les cours d'eau et plans d'eau sont pris en compte de façon géométrique, alors que beaucoup d'entre eux sont accompagnés d'espaces de transition parfois importants (*souvent supérieurs aux 5 mètres visés par le programme*).

Elle pointe aussi des **effets négatifs** comme, par exemple :

- pour les CIPAN, l'augmentation des populations de limaces et de certains phytopathogènes, l'absence de sols nus, défavorable à certaines populations d'oiseaux, la réduction de la recharge des nappes phréatiques ;
- en ce qui concerne la couverture des sols pour laquelle le programme d'actions régional assouplit globalement les dispositifs départementaux existants, l'auteur du rapport environnemental pointe par exemple le risque de perte d'efficacité de la CIPAN lorsqu'elle repose sur des légumineuses pures, ou encore l'effet des dérogations à l'obligation de couvert.

S'agissant du fractionnement des apports azotés, l'effet est plus difficile à cerner puisque, sur les cinq départements concernés, le programme d'actions régional homogénéise la situation en renforçant la mesure pour trois d'entre eux mais en l'assouplissant pour les deux autres. Par ailleurs, s'agissant d'une recommandation (sauf au sein des zones d'actions renforcées où il y a obligation), l'efficacité de celle-ci dépendra de l'adhésion des personnes en position de conseil aux agriculteurs. Ceci étant, on notera qu'il s'agit de préconisations qui paraissent très compatibles avec les pratiques agricoles concernées.

En ce qui concerne plus particulièrement des **effets sur la santé**, il aurait été indiqué de citer, parmi les références prises en compte, l'avis de l'AFSSA du 11 juillet 2008 relatif à « *l'évaluation des risques sanitaires liés aux situations de dépassement de la limite de qualité des nitrates et des nitrites dans les eaux destinées à la consommation humaine* ».

f) S'agissant de la définition des **mesures d'intégration** (*alinéa 6 de l'article R122-20 du code de l'environnement*), le rapport, traduisant une volonté d'élargir la démarche dans l'esprit du développement durable, a distingué d'une part celles qui concernent la maîtrise des effets négatifs sur l'environnement et d'autre part, celles qu'il propose en vue d'accompagner le dispositif auprès de la profession agricole.

Ceci étant, le rapport élimine la nécessité de recourir à des mesures d'intégration environnementale en s'appuyant sur la conclusion, peut-être un peu trop manichéenne, d'absence d'effets négatifs significatifs.

Une réflexion concernant la maîtrise des quelques effets négatifs potentiels du programme pointés par le rapport aurait toutefois été bienvenue concernant par exemple :

- les oiseaux ayant besoin d'un accès aux sols nus (effet des CIPAN) ;
- la gestion quantitative de la ressource en eau (effet annoncé pour les CIPAN) ;
- la maîtrise des espèces invasives (notamment en ce qui concerne l'ambrosie) dans le cas des dérogations à l'obligation de couverture qui pourraient apparaître comme entrant en contradiction avec les politiques locales de lutte contre ces espèces.

Concernant ce dernier point, l'introduction de critères spécifiques relatifs à l'ambroisie mériterait d'être analysée.

S'appuyant sur les conditions favorables créées par la méthode de concertation et de prise en compte renforcée des contraintes d'exploitation, la conclusion est la même en ce qui concerne l'intégration du programme d'actions régional vis à vis de l'activité agricole.

g) Le rapport évalue le **dispositif de suivi** intégré au programme d'actions régional qui, au travers de nombreux indicateurs de résultat, est logiquement tourné vers le contrôle de sa bonne mise en œuvre. On notera toutefois deux indicateurs environnementaux naturellement ciblés sur la présence de nitrates dans les eaux mais aussi des indicateurs permettant de suivre l'évolution de la pression au sein des zones d'actions renforcées.

Vis à vis de ce dispositif, l'auteur du rapport préconise de chercher à coordonner les divers suivi mus par les divers programmes concernant une même aire géographique, de façon à réaliser des économies d'échelle et enrichir le suivi du PAR lui même.

Il en profite pour faire un certain nombre de préconisations de bon aloi quant aux qualités que doit posséder un bon indicateur.

A ce sujet, l'autorité environnementale recommande une définition plus précise des indicateurs et notamment de leurs modalités de recueil, incluant les moyens nécessaires.

S'agissant de la mise en place annuelle de réunions de suivi regroupant les contrôleurs de l'administration et la profession agricole, il importera de bien penser à y associer les représentants de l'agence régionale de santé.

h) Le rapport environnemental (*cf. alinéa 8 de l'article R122-20 du code de l'environnement*) contient une **synthèse des méthodes utilisées**.

Bien que cela ne figure pas parmi les exigences explicites du code de l'environnement en matière de plans et programmes, il comporte aussi un développement exposant les **difficultés rencontrées pour l'établissement du rapport**.

En toute honnêteté, il fait apparaître, d'une part, le fait que la démarche conception /évaluation n'a pas pu être itérative pour la totalité des mesures du programme (*ce qui résulte très vraisemblablement d'un échéancier serré*), d'autre part l'absence de données suffisamment précises à l'échelle géographique du PAR Rhône-Alpes, concernant le domaine d'application des mesures (*caractérisation¹³ des surfaces agricoles et des cours d'eau¹⁴ concernés par une évolution résultant du PAR Rhône-Alpes*), ou encore difficulté de distinguer les impacts respectifs du PAN et du PAR sur le territoire rhônalpin.

i) Évaluation d'incidences Natura 2000 (*alinéa 5-b du R122-20*) : Il s'agit, pour les plans et programmes de grande ampleur territoriale, du point le plus délicat en ce qui concerne la proportionnalité du contenu du rapport environnemental. Dans le cas présent, l'évaluation s'est limitée aux sites intersectant la zone vulnérable et les a traités non site par site mais par typologie d'habitat naturel et par espèce visée par la directive. La présentation qui en est faite, plutôt détaillée, n'est pas toujours, de ce fait, facile à interpréter.

En revanche, l'évaluation approfondit l'analyse, site par site, pour les trois sites du réseau Natura 2000 présents sur des communes concernées par des zones d'actions renforcées. Parmi les éléments de jugement qu'aurait pu aussi évoquer l'évaluation, on pourrait citer le fait que lesdites zones Natura 2000 ne recoupent pas la limite des zones d'actions renforcées (*2,5 kms dans le cas de la commune de Chabrillan et 1 km dans le cas de la commune de Saint-André le Puy*).

(13) étendue, typologie...

(14) par exemple linéaire de cours d'eau ou nombre de plans d'eau nouvellement concernés par les mesures du PAR

En cohérence avec d'ailleurs les conclusions de l'analyse générale des impacts sur les milieux naturels, l'évaluation d'incidences Natura 2000 conclut à un effet potentiellement positif sur les objectifs de conservation du fait de l'amélioration globale de la qualité des masses d'eau.

En Conclusion, l'autorité environnementale souligne la qualité du rapport environnemental et la véritable plus-value qu'il apporte en termes d'explicitation et de justification du projet de programme. L'un des atouts de l'auteur du rapport est semble-t-il sa connaissance des processus agricoles concernés. L'une des contreparties étant la technicité de l'expression utilisée, probablement pas toujours facilement compréhensible pour le non initié, heureusement rattrapée par un souci de pédagogie¹⁵.

3) Prise en compte de l'environnement dans le projet de programme :

La **démarche d'établissement des PAR nitrates** relève d'un dispositif très cadré. Parmi les données d'entrée figure notamment le programme d'actions national (*arrêté du 19/12/2011 en voie de modification*) au sujet duquel l'autorité environnementale avait fait notamment part des recommandations suivantes :

- *encadrement strict des possibilités de dérogation aux interdictions d'épandage ;*
- *eu égard à la complexité de la mise en œuvre des modalités de limitation des épandages de fertilisants azotés en fonction de l'équilibre entre besoins des cultures et apports en azote, mise en place d'un programme spécifique de communication, d'appui, de conseil et de contrôle ;*
- *en ce qui concerne l'exigence de maintien d'une couverture végétale pour limiter les fuites d'azote en période pluvieuse, mise en place d'un dispositif de suivi et de contrôles eu égard à la possibilité d'adaptation des plans d'actions régionaux ;*
- *de façon à assurer un suivi efficace du programme, définition de modalités de travail en commun avec les organismes scientifiques spécialisés, les organismes professionnels et l'administration ;*
- *garantir la cohérence du programme nitrates, pris dans son ensemble, avec les orientations et dispositions des SDAGE et des SAGE ;*
- *analyse, dans le rapport d'évaluation, des types et des taux de non-conformité observés lors des contrôles et suivi lors de la mise en œuvre du programme ;*
- *prise en compte de l'étude dénommée « analyse du potentiel agricole pour l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES) en France » ;*
- *production d'évaluations spécifiques à l'échelle des bassins ;*
- *publications à destination des agriculteurs d'une information présentant la consolidation du dispositif dans chaque département ;*
- *sollicitation du GREN (groupe régional des experts nitrates) pour apporter son expertise scientifique et technique sur les motivations et les incidences pour l'eau et les milieux aquatiques des dérogations envisagées (ou décidées dans l'urgence) ;*
- *suivi spécifique de ces dérogations et publication des résultats ;*
- *accompagner la mesure retenue pour garantir l'équilibre de la fertilisation par un dispositif de sensibilisation des agriculteurs et de contrôle ;*
- *recueil de l'expertise technique des GREN avant de procéder aux adaptations régionales relatives à la couverture des sols, après s'être appuyés autant que de besoin sur des études scientifiques complémentaires ;*
- *mise en place d'un observatoire des couvertures des sols permettant de connaître, année après année, quelle en est l'application effective et quelles sont les mesures se substituant à cette obligation, lorsqu'une adaptation est décidée ;*
- *inclusion du retournement des prairies dans les listes locales Natura 2000 des activités soumises à évaluation d'incidences¹⁶.*

(15) de façon anecdotique on notera au passage quelques « coquilles » dans le document transmis à l'autorité environnementale (manque figure 48 ; décalage pagination/sommaire EES).

(16) À noter, s'agissant de la limitation de la quantité d'azote contenue dans les effluents pouvant être épandus, que l'avis de l'AE centrale pointait, parmi les effets indésirables potentiels le risque d'incitation à la limitation de l'élevage à l'herbe et donc au retournement de prairies.

En ce qui concerne la **méthode d'intégration environnementale**, l'auteur du rapport atteste, pour la plupart des mesures, d'itérations effectuées entre la conception du programme et la démarche d'évaluation et ce, malgré un échéancier tendu et un dispositif de concertation complexe.

Le rapport met en évidence des **effets globalement positifs sur les divers facteurs environnementaux**. Toutefois, quelques points d'attention sont soulignés dans le rapport ou évoqués ci-avant comme nécessitant attention lors de la mise en œuvre du PAR Rhône-Alpes.

Compte tenu de la nature des mesures, l'efficacité du PAR Rhône-Alpes dépendra de son applicabilité par les agriculteurs, laquelle repose sur la pertinence technique des mesures mais aussi sur la compréhension du dispositif et l'adhésion des professionnels concernés. Pour cette raison, l'autorité environnementale préconise d'introduire des **mesures d'accompagnement** visant à expliciter le dispositif et à l'accompagner des conseils utiles, par le biais d'un **plan de communication**, qu'il importe de mettre en œuvre dès la publication de l'arrêté régional et d'un dispositif d'**accompagnement des agriculteurs** garantissant l'objectivité technique des conseils, sans omettre la formation des personnes en charge du contrôle.

D'un point de vue général, s'agissant des **perspectives d'efficacité du programme** vis à vis de son objet principal, on notera, à la lumière des retours d'expérience des précédentes générations de programmes d'action nitrates, que les mesures mises en œuvre semblent efficaces vis à vis des situations les plus difficiles mais ne semblent pas suffisantes en ce qui concerne les secteurs où les concentrations en nitrates sont plus modérées. Ce constat amène, entre autres, à préconiser l'évaluation des éventuels reports de pratiques impactantes des zones réglementées par le PAR Rhône-Alpes vers les zones périphériques.

S'agissant de l'atteinte des objectifs de la directive cadre sur l'eau, on notera qu'une attention particulière devra être accordée à ce que la PAC ne puisse conduire à des évolutions augmentant les risques de perte d'azote, en favorisant par exemple les grandes cultures.

En ce qui concerne les effets du programme sur les autres compartiments environnementaux, l'autorité environnementale préconise, à l'occasion de sa mise en œuvre, de s'assurer que les mesures proposées ne puissent induire des modifications des pratiques agricoles qui soient par ailleurs environnementalement préjudiciables. Elle recommande que le dispositif de suivi intègre l'objectif d'approfondir la connaissance des effets du PAR Rhône-Alpes sur :

- les populations d'oiseaux ayant besoin d'un accès aux sols nus, ;
- la gestion quantitative de la ressource en eau ;
- les zones de transition liées aux cours d'eau et aux plans d'eau ainsi que, plus généralement les zones humides territorialement concernées ;
- la maîtrise des espèces invasives (notamment en ce qui concerne l'ambrosie).

Sur ce dernier point, un approfondissement des modalités de dérogations vis-à-vis de la couverture hivernale s'avère souhaitable.

Le **dispositif de suivi** apparaît globalement adapté, sous réserve d'un affinage prenant en compte les observations figurant ci-avant. Il pourrait utilement bénéficier d'un suivi coordonné avec celui d'autres programmes régionaux appelés à suivre le même type de paramètres environnementaux.

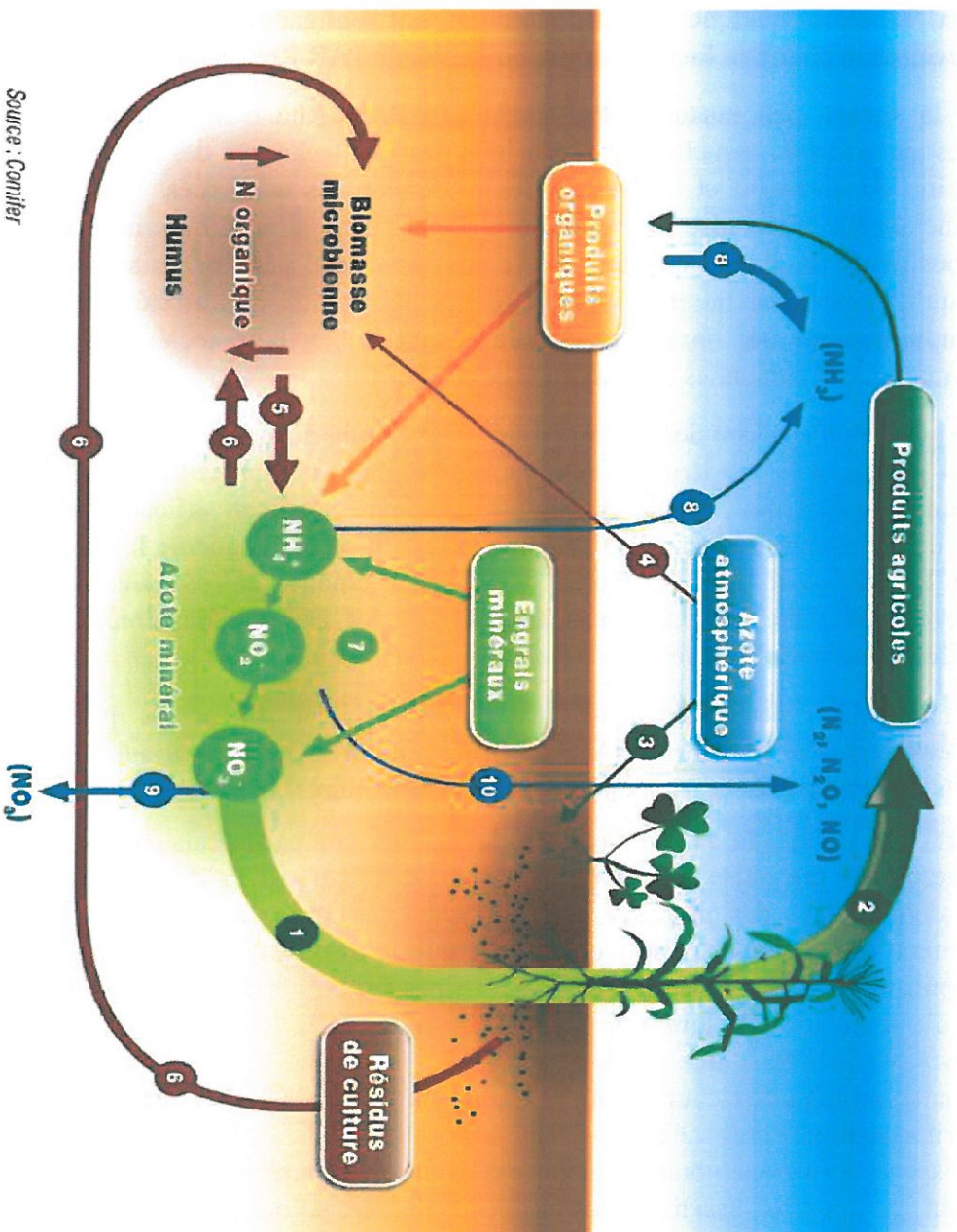
En conclusion, même si le développement qui précède fait apparaître certains points sur lesquels il reste perfectible, le **degré de prise en compte de l'environnement dans le projet de PAR nitrates apparaît de bon niveau, tant en ce qui concerne la définition des objectifs du programme que vis-à-vis de la méthode d'évaluation environnementale.**

Le préfet de la région Rhône-Alpes

DREAL Rhône-Alpes

Le directeur régional adjoint

● CYCLE SIMPLIFIÉ DE L'AZOTE DANS UN SOL CULTIVÉ



Source : Conifer

1. absorption racinaire
2. exportation par les récoltes
3. fixation symbiotique
4. fixation libre
5. minéralisation
6. organisation
7. nitrification
8. volatilisation
9. lixiviation
10. dénitrification